

Urbanización, crisis y el cambio de escala del riesgo: rastreando las raíces del desastre en Nueva York y Nueva Orleans	Título
Greenberg , Miriam - Autor/a; Fox Gotham, Kevin - Autor/a;	Autor(es)
Quid 16. Revista del área de estudios urbanos (no.1 oct-sep 2012)	En:
Buenos Aires	Lugar
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA	Editorial/Editor
2012	Fecha
	Colección
Resiliencia; Ecología; Financiamiento; Desastres; Riesgo; Crisis; Urbanización; Nueva Orleans; Nueva York; Estados Unidos; Manhattan;	Temas
Artículo	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20120801064507/1_2.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20120801064507/1_2.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# Urbanización, crisis y el cambio de escala del riesgo: rastreando las raíces del desastre en Nueva York y Nueva Orleans.

Miriam Greenberg

University of California Santa Cruz

Kevin Fox Gotham

Tulane University

En la primera década del siglo XXI<sup>1</sup>, los Estados Unidos experimentaron dos de los desastres urbanos más devastadores de la historia de la nación: el ataque terrorista a las Torres Gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001 (9/11) y la destrucción casi total de la ciudad de Nueva Orleans por el huracán Katrina en el año 2005 (Katrina). Más allá de sus dimensiones históricas, ambos episodios son concebidos en términos generales como algo “sui generis”. Mientras que Katrina puede considerarse el peor “desastre natural” que haya acaecido en una de las mayores metrópolis de los EEUU, el 9/11 puede ser considerado como el peor “desastre no natural” de la nación. Mientras se entiende que las víctimas del Katrina son sectores pobres, afro-americanos varados en barrios inundables, el 9/11 es retratado como un desastre que afectó principalmente a trabajadores adinerados de cuello blanco y a firmas financieras de las Torres Gemelas.

Sin embargo al ampliar el marco histórico de los dos acontecimientos, un panorama más complejo emerge. Al observar el impacto económico y social de estos desastres en el largo plazo, en Nueva York y en Nueva Orleans, se aprecia que los más afectados resultaron ser, de hecho, bastante similares: personas con ingresos desproporcionadamente bajos; no blancos; inquilinos y residentes en edificios públicos; trabajadores de pequeños comercios; el escalón más bajo de trabajadores de servicio y los desocupados (Logan, 2006; Gotham & Greenberg, 2008; Parrot & Cooke, 2005). Mientras que la pérdida de ingresos, empleos, negocios, y viviendas así como también los efectos a largo plazo sobre la salud se sintieron, en todo el espectro de salarios e ingresos, las pérdidas de estos grupos fueron mucho más severas.

De este modo, contrariamente a la creencia popular y a los relatos de los medios, los trabajadores bien remunerados de cuello blanco no fueron las principales víctimas del 9/11; y Katrina, un huracán de “categoría 3” no fue la causa principal de devasta-

ción en Nueva Orleans. En realidad, ambos desastres pusieron al descubierto las inequidades socio-espaciales causadas por el hombre que, como han evidenciado hace tiempo los sociólogos que trabajan sobre desastres, son las principales determinantes del impacto de los desastres en el largo plazo (Cf. Blaikie et. al., 1994; Cutter, 2001; Kleinenberg, 2002). En este artículo, nos referiremos a *las dinámicas de la geografía urbana de esta inequidad como un paisaje desigual de riesgo y resiliencia*.<sup>A</sup> Dentro de este paisaje las poblaciones y los barrios pobres son susceptibles a un riesgo mayor de padecer las consecuencias negativas de los desastres en el largo plazo, mientras que quienes sean más adinerados, estén mejor posicionados, y posean mayor influencia política, tendrán mejor acceso a los recursos y factores de mitigación –tanto económicos como físicos– para protegerse a sí mismos, a sus casas, sus negocios y sus comunidades. Tal como Chester Himes y Gregory Squires afirman con respecto al Katrina, “no existe tal cosa como un desastre natural” (Himes and Squires, 2006). Lo mismo puede decirse del supuesto “desastre no natural” del 9/11. De hecho, todos los desastres, y las crisis que frecuentemente desencadenan, son acontecimientos con raíces sociales e históricos muy profundos.

**En este contexto es de fundamental importancia distinguir entre los disparadores de desastres, específicos y muy divergentes — desde ataques terroristas a tormentas; los desastres inmediatos que estos disparadores producen; y las crisis de largo plazo y gran escala que estos desastres causan con frecuencia, aunque no indefectiblemente. En nuestra opinión, el desarrollo final de la crisis depende del panorama subyacente de riesgo vs. resiliencia sobre el que ocurre el desastre inmediato. En las sociedades en las que el riesgo y la desigualdad no son importantes, los desastres no ocurren con frecuencia, y cuando ocurren, generalmente no resultan en crisis sociales y económicas. Por el contrario, cuando el riesgo y la desigualdad son grandes, sobrevienen las crisis. Es por ello que sostenemos que los**

**desastres y las crisis que éstos pueden causar son eventos con raíces sociales e históricas muy profundas.**

¿Cómo rastreamos entonces las raíces del desastre? ¿Y cuáles fuerzas sociales e históricas son particularmente relevantes para la comprensión de la producción de paisajes desiguales de riesgo y la resiliencia? En este trabajo, buscamos responder a estas preguntas mediante la aplicación de métodos históricos a la literatura teórica sobre la economía política urbana y la ecología política. Deseamos argumentar que el factor más importante que origina esos paisajes desiguales de riesgos vs. resiliencia en las ciudades hoy en día, deben buscarse en circunstancias previas de desarrollo urbano desigual bajo el capitalismo. En esencia, para comprender las crisis provocadas por los desastres del 9/11 y Katrina argumentaremos que es necesario retroceder a una etapa previa de urbanización, crisis y reestructuración: aquella correspondiente al período 1960-1980. Fue en este período que los orígenes del desarrollo desigual y de la exposición desigual al riesgo económico y ambiental comenzaron a aflorar.

En este artículo, primero, estableceremos nuestro marco teórico vinculando estudios sobre desastres con teorías de urbanización bajo el régimen capitalista. Luego intentamos aplicar este marco teórico a los casos de Nueva York y Nueva Orleans focalizando en dos momentos distintivos: 1) los 60's- era de la financiarización del Bajo Manhattan y la urbanización de los pantanos de Orleans, dos desarrollos masivos que gatillaron crisis fiscales en ambas ciudades en la década de los 70'- proceso al que nos referimos como *urbanización liderada por la crisis*; 2) Una ronda posterior de re-desarrollo neoliberal de post- crisis, caracterizada por la imposición de la austeridad, ataques al sindicalismo, desregulación y privatización, como así también, un viraje hacia una “nueva economía” post industrial basada en el turismo, las finanzas y los negocios inmobiliarios- proceso al que nos referiremos como una *crisis generada por la urbanización*. Finalmente analizaremos las contradicciones de este proceso de urbanización, en particular el paisaje desigual de riesgo y resiliencia

1 Traducción del inglés: Alicia Goldman, Dra. Hilda Herzer

que produjo, y que, a su vez generó las condiciones para las crisis en el periodo contemporáneo.

### Bases teóricas

La urbanización capitalista puede comprenderse en términos Schumpeterianos como una manifestación geográfica de “destrucción creativa”, donde paisajes previos, imaginados como *tabula rasa*, son arrasados para dar lugar a usos nuevos, más rentables (Schumpeter, 1975). En este sentido, David Harvey ha demostrado como, desde la Haussmanización de París en la década de 1870 hasta la suburbanización posterior a la Segunda Guerra Mundial en los Estados Unidos, la destrucción creativa del espacio urbano ha servido como un “arreglo espacial” para las crisis del capitalismo moderno. A través de este proceso, inversores inmobiliarios y especuladores, con la ayuda de políticas gubernamentales pro-crecimiento, han usado el ambiente construido como un “depósito” para invertir la plusvalía durante tiempos de estancamiento o de pérdidas en otros sectores. (Harvey, 1975, 1982, 2001) Mientras que este proceso creaba proyectos urbanos resplandecientes sobre los escombros de los viejos, también reproducía y espacializaba divisiones de clase explotadoras, bajo la forma de un “desarrollo urbano desigual” (Smith, 2008).

El desarrollo urbano desigual se aceleró durante el curso del siglo XX, motorizado en gran medida por elites corporativas locales y líderes en el sector financiero, el sector inmobiliario y el de seguros. Interesados en poder soportar la crisis y en integrar sus industrias dentro de circuitos mayores de capital nacional y global, estos grupos comenzaron a formar poderosas “maquinas de crecimiento” y “sociedades publico-privadas” con nexos políticos con el Estado (Logan & Molotch, 2007). A fines de los 70’s, este proceso ocurría dentro de un contexto de neoliberalización a escala nacional en los Estados Unidos y en Europa Occidental, mediante el cual el propio estado federal atravesaba un proceso de reducción y “cambio de escala” devolviendo responsabilidades a la escala local (Brenner, 2004). Con la declinación de la manufactura y las presiones crecientes de competencia interurbana, las máquinas de crecimiento se establecieron firmemente en el gobierno regio-

nal y de la ciudad, haciendo hegemónica la idea de que la tierra urbana sirve primariamente a fines especulativos; es decir priorizando futuros valores homogéneos de cambio sobre los actuales, socialmente heterogéneos, valores de uso. A raíz de esto, las ciudades se convirtieron en sitios de reinención y reposicionamiento permanente, en medio de esfuerzos empresariales por proveer el incentivo físico y financiero para generar nuevos mercados en turismo, medios de comunicación, consumo y en la “nueva” economía post-industrial (Cf. Zukin, 1996; Greenberg, 2008). Simultáneamente, las ciudades se transformaron en epicentros de los efectos del capitalismo global mostrando fuertes impactos sociales y ambientales desiguales, produciendo así formas de naturaleza urbana que no sólo son insostenibles, sino que también refuerzan las desigualdades basadas en clase, raza y género (Heynen, Kaika, and Wyngedouw, 2006).

Intentaremos profundizar este análisis prestando mayor atención a las dinámicas históricas cíclicas entre la urbanización capitalista y la producción social de la crisis y el riesgo. ¿De qué manera estas dinámicas se conjugaron a partir de diferentes tipos de paisajes urbanos y con distintos disparadores de desastres- de manera tal que eventos tan distintos como 9/11 y Katrina puedan presentar efectos sociales similares? Encontramos que, a los fines analíticos, es útil descomponer estas dinámicas en ‘momentos’ separados pero interconectados pre y post crisis. [ver figura 1] Primero, las contradicciones preexistentes en el proceso de urbanización capitalista- tales como las desiguales geografías del riesgo y las febriles actividades especulativas- en combinación con factores externos- tales como el declive económico y el grado y tipo de ruptura ocasionado por el evento disparador- tienen la capacidad de transformar desastres localizados, en crisis de mayor escala. Nos referiremos a este proceso como *urbanización generada por la crisis*.

Este paisaje urbano desigual, se convierte entonces en la base socio-espacial sobre la cual se aprueban y ejecutan políticas de re desarrollo. En el contexto urbano de post-crisis esos momentos proveen el ímpetu para aquello que llamamos crisis liderada por

la urbanización. Entendemos que la crisis conlleva simultáneamente “ruptura e intervención” (Hay, 1992) y que, por lo tanto, presenta oportunidades indeterminadas para una respuesta política. Asociaciones entre ciudadanos pueden movilizarse, y de hecho lo hacen, en el medio de la crisis, “aprovechando el momento” para audazmente reencauzar las desigualdades urbanas y las vulnerabilidades de las poblaciones y ecosistemas en “riesgo”<sup>II</sup>. Alternativamente en un movimiento comúnmente conocido como “capitalismo desastre”, las coaliciones de elite buscaran “capitalizarse en la catástrofe” reproduciendo y expandiendo desigualdades y riesgos en las ciudades contemporáneas. (Bullard, 2005; Klein, 2007; Gunewardena & Schuller, 2008).

En términos de gobernanza, Jamie Peck y Alan Tickell (2002) han descrito el creativo proceso destructivo de neoliberalización, en términos de una “marcha atrás” frente a los arreglos propios al estado de bienestar -mediante la imposición de políticas de austeridad y anti sindicales-, junto con la “puesta en marcha” de políticas de libre mercado a través de la privatización y creación de nuevas regulaciones pro mercado. Encontramos que los periodos de crisis proveen la oportunidad política para acelerar e intensificar esta tendencia de largo plazo.

Al rastrear estos patrones se torna más evidente que la ‘causa’ fundamental de la crisis, no es localizable en acontecimientos disparadores particulares, sea una tormenta, un ataque terrorista o una caída del mercado de valores. En el caso del 9/11 y Katrina, si no hubiese sido por la extrema vulnerabilidad de ciertas poblaciones, barrios y ambientes naturales: un ataque terrorista en la ciudad de Nueva York y un huracán de Categoría 3 en Nueva Orleans, devastadores como fueron, habrían permanecido como tragedias de corto plazo. En lugar de ello, la combinación de estos hechos con la presencia de desigualdades preexistentes, sumadas a la aplicación de un enfoque neoliberal volcado al re-desarrollo urbano de post-crisis, generaron una crisis urbana mucha mayor, basada en la austeridad, el desarrollo desigual y la intensificación del riesgo. ¿Cómo pueden rastrearse las fuerzas socio-espaciales e históricas que produjeron este paisaje desigual

de riesgo y resiliencia en Nueva York y Nueva Orleans? A continuación, aplicamos nuestro marco analítico a esta pregunta, lo que nos remonta al período previo y posterior a la crisis de los años 60’s-80’s. Aquí encontramos que, a través de contextos urbanos y regionales muy diferentes, ciertas dinámicas cíclicas similares de urbanización generan crisis, y la crisis lleva a la urbanización a crear las condiciones para las crisis contemporáneas en Nueva York y en Nueva Orleans

## II. De la urbanización a la crisis: arreglo espacial y cambio de escala del riesgo en la década del 60

Las crisis fiscales que sufrieron Nueva York y Nueva Orleans en la década del 70, al igual que aquellas que enfrentaron numerosas ciudades norteamericanas, fueron el resultado de una multiplicidad de factores que acaecían en diversas escalas, desde la recesión global, a la desindustrialización y el regreso a la trinchera federal. Sin embargo las crisis de las dos ciudades no se debieron únicamente a factores producidos de “arriba hacia abajo”. Fueron también generados “de abajo hacia arriba”, como resultado de esquemas de re desarrollo urbano diseñados por las máquinas de crecimiento local en la década de los 60’s con la ayuda de subsidios locales, la desregulación del uso de la tierra, y subsidios federales para la “renovación urbana”. Ambos esquemas fueron, a su manera, clásicos ejemplos del “arreglo espacial”. En Nueva York las elites del sector financiero, inmobiliario, y del seguro usaron la amenaza de una crisis inminente a mediados de los 60’s para realizar sus sueños, que remontan a los años 20, de expandir el espacio comercial rentable en la densa isla de Manhattan (Greenberg, 2003). Las nuevas sociedades públicas-privadas hicieron uso de subsidios y préstamos masivos destinados a erradicar viviendas precarias, para construir torres altas de oficinas sobre los escombros de los vecindarios obreros del Bajo Manhattan. En Nueva Orleans, en lugar de hacer uso de vecindarios de clase trabajadora, los promotores/ desarrolladores urbanos ampliaron la circulación del capital a las ciénagas y pantanales, convirtiéndolos en terrenos aptos para uso residencial, comercial e industrial. Mediante di-



ques y muros de contención, 'bull dozers' y marcos de acero; y promovidos por poderosas políticas de renovación urbana y protección de seguros, las elites de ambas ciudades pudieron incrementar la liquidez de tierra en "desuso" y encontrar un nuevo mercado para la plusvalía en un periodo de declinación. Las sociedades público-privadas justificaron esas intervenciones estigmatizando que los humedales eran "pantanos" y que los barrios de uso mixto eran una "peste urbana", planteando así que ambos eran impedimentos peligrosos y sucios para el desarrollo económico.

No obstante, con la recesión e inflación de los años 70' ambos proyectos de desarrollo especulativo de la tierra fueron frenados y dejados, en gran parte, incompletos y vacantes. Como resultado, las dos ciudades padecieron un dramático incremento de su deuda, así como de su dependencia hacia los volátiles sectores financieros e inmobiliarios. Estos procesos de urbanización liderados por el mercado iban a producir fuertes costos para el sector público. En el medio de una declinación económica más amplia, estos costos crearon las condiciones para las crisis fiscales de la década del 70, como así también para las rondas subsecuentes de reestructuración urbana neoliberal, que involucraba la desregulación del mercado, la privatización y la imposición de austeridad al gasto público. En el próximo apartado, plantearemos la dinámica histórica de este proceso de crisis liderado por la urbanización.

### El financiamiento de Manhattan como un arreglo espacial

El sueño de transformar el bajo Manhattan en un centro financiero global se origina en la década del 20, cuando importantes familias vinculadas al sector bancario e inmobiliario como los Rockefellers, Pratts y Dewinters, crearon la Asociación del Plan Regional (RPA) e hicieron los primeros planes para reestructurar la región metropolitana alrededor de un centro comercial masivo que se extendía desde la punta de Manhattan hasta el Central Park.<sup>III</sup> El plan fue dejado de lado debido a la crisis de la bolsa de valores de 1929 y la depresión subsiguiente, y fue suspendido durante el "boom" posterior a la Segun-

da Guerra Mundial. Fue recién a mediados de los 60, con la ayuda del alcalde de la ciudad de Nueva York Mayor John V. Lindsay y del Gobernador del estado, Nelson Rockefeller -cuyo hermano estaba a la cabeza del Banco Chase Manhattan en bajo Manhattan- que el plan fue retomado. Para entonces la amenaza de una fuga corporativa, así como el deseo de oportunidades para nuevas inversiones y obtención de mayores ganancias sobre las propiedades existentes, condujo a las elites FIRE<sup>2</sup> a presionar a la ciudad y el estado a proveer incentivos para que los grandes propietarios, rentistas y financistas se quedasen en Nueva York<sup>IV</sup>. Consecuentemente la ciudad y el estado de Nueva York emprendieron nuevas formas de 'bienestar corporativo' destinadas a apaciguar a los miembros del sector financiero e inmobiliario de la ciudad, así como a levantar el mercado inmobiliario comercial de Nueva York.

Con el fin de financiar los gastos masivos del sector privado, la ciudad y el estado promovieron dos métodos inusuales. Primero, consiguieron la ayuda de la autoridad portuaria de Nueva York y Nueva Jersey (PA) para apoyar y gestionar el plan. La PA era una "agencia pública" poderosa posterior a la guerra, que poseía millones de fondos federales y de tierra bajo su jurisdicción y que realizaba operaciones bien protegidas del escrutinio público. Los fondos de la PA fueron originalmente diseñados para proyectos públicos masivos y la erradicación de "asentamientos precarios", en nombre de la construcción de infraestructura necesaria para el transporte público moderno como parte de un proyecto nacional mayor de renovación urbana. Esta fue la primera vez que la agencia argumentó que sus recursos debían ser asignados para este proyecto privado del sector inmobiliario.

Segundo, siguiendo un movimiento mucho menos ortodoxo, la ciudad buscó subsidiar directamente desarrollos de propiedad comercial en el área, garantizando hipotecas. Con este fin, la ciudad formó "corporaciones de desarrollo local" (LDC) que permitieron a las compañías privadas establecer socie-

<sup>2</sup> FIRE es acrónimo para "finance, insurance and real estate" - (finanzas, seguro e inmobiliario) un grupo de industrias interconectados,

dades financieras con el gobierno por fuera de los canales del control público. Posteriormente apodadas "sociedades público-privadas", estas nuevas estructuras políticas flexibles habilitaron a los gobiernos a estimular inversiones privadas en grandes proyectos de construcción a través de subsidios, ventajas para disminuir impuestos, garantizando hipotecas y otros incentivos. Como veremos, resultaron ser instrumentales para traspasar los riesgos asociados al desarrollo urbano -tanto financieros como ambientales- del sector privado al sector público.

En este caso y para posibilitar que las recientemente creadas Corporaciones de Desarrollo Local pudiesen garantizar hipotecas grado A a largo plazo, la ciudad se transformó en un importante acreedor que a su vez recibía préstamos de alto riesgo. La ciudad tenía entonces su solvencia crediticia en baja y estaba aislada del mercado estándar de bonos municipales, de modo que lo que hizo fue recurrir a préstamos a corto plazo con alta tasa de interés. Buena parte de este dinero fue utilizado para cubrir gastos diarios ordinarios en lugar de ser invertido en proyectos de capital a largo plazo, como era costumbre. Pero a través de métodos que contradecían los procedimientos contables generalmente aceptados, y que luego serían considerados ilegales, la ciudad pidió prestado miles de millones de dólares al mercado monetario a corto plazo para garantizar hipotecas del sector privado. De ese modo, Nueva York fue capaz de garantizar, aquello que en esa época era el mayor desarrollo en la historia de la ciudad, las torres de oficinas. Entre 1967 y 1973, se construyeron en Nueva York más de 66 millones de pies cuadrados<sup>3</sup>, una tasa de crecimiento mayor a la de cualquier otro periodo de la historia de Nueva York, y más del doble que cualquier otro período similar entre 1960 y 1992 (Fitch, 1993, 280) La mayor parte de este desarrollo tuvo lugar en "el bajo Manhattan" particularmente con la construcción del World Trade Center's (WTC), que representó 10 millones de pies cuadrados de espacio de oficinas.

Sin embargo, la construcción de estos rascacielos supuso la desindustrialización del aun próspero distrito portuario de Nueva York, la inmediata eli-

<sup>3</sup> N del T. Un pie cuadrado es igual a 929 cm<sup>2</sup>

minación de 30.000 puestos de trabajo de operarios y la destrucción de un distrito históricamente de uso mixto y culturalmente rico (Greenberg, 2003<sup>V</sup>). Hombres de negocios locales, trabajadores y residentes rápidamente se organizaron luchando contra el desplazamiento a través de demandas judiciales colectivas muy publicitadas y movilizaciones. Adicionalmente, los planificadores de la ciudad publicaron informes criticando el diseño de las 'ciudades con extensiva construcción de edificios altos' ya que empeoran la congestión, las condiciones ambientales y la seguridad pública (Ruchelman, 1977: vii). Legisladores del estado de Nueva York llevaron adelante audiencias públicas destinadas a criticar a la PA por actuar de manera incorrecta al invertir dinero público en esas instalaciones "extravagantes y lujosas" y demandaron la implementación de una legislación que requiriera a la autoridad portuaria (PA) que se retirara del WTC y prestara más atención a "sus responsabilidades básicas, el transporte público masivo" (New York Times, 30 de Enero 1976: 58). Entre los oponentes más enojados al plan se encontraban los agentes inmobiliarios privados del Midtown, luego el centro de oficinas regional y nacional, que prevenían acerca de la "superabundancia" que probablemente resultara de adicionar un 30% más al espacio de oficinas en torres existente en Manhattan; y que veían las exenciones tributarias especiales y la ventaja ofrecida de financiar el 5% a los compradores de espacio en el WTC como una "agenda anti-competitiva" que corrompía el mercado inmobiliario (Greenberg, 2003)<sup>VI</sup>.

Finalmente, las críticas fueron ignoradas, y los residentes, trabajadores, propietarios de pequeños inmuebles fueron expulsados mediante el derecho de expropiación (*eminent domain*) creando un proyecto masivo público-privado con fuertes efectos contradictorios. Con la conversión de la zonificación, de industrial a zona A inmuebles comerciales, el WTC logró aumentar los precios del distrito hasta mil veces. No obstante, el costo en términos de pérdida de empleos industriales y comerciales así como la deuda contraída, fueron devastadores. A medida que el auge de la construcción en la ciudad continuaba creciendo, el dinero de las hipotecas disminuía al igual que el mercado de alquileres de lujo- tal como

habían prevenido los agentes inmobiliarios del 'Midtown'. Esto condujo a que las las financieras más importantes y las familias propietarias de inmuebles –como los Rockefellers y los Rudins- presionaran a la ciudad para que esta continuara subsidiando más desarrollo mediante la garantía de hipotecas e incluso a través del alquiler de nuevos espacios de oficina para las agencias de gobierno en los nuevos rascacielos comerciales. A esta sobrecarga se le añadiría el altísimo costo final que tuvo el WTC mismo, ya que cuando se terminó de construir en 1977 estaba atrasado 5 años con relación al cronograma estipulado y el presupuesto original superaba los 500 millones dólares. Por lo tanto a través de los 70's con el grueso de las unidades del WTC financiadas pero no vendidas, el proyecto hubiese quedado mayormente vacío de no ser que la autoridad portuaria (PA) alquilara 56 pisos, lo que representa el 25% del espacio total. Al hacerlo, la PA forzó a los estados de Nueva York y Nueva Jersey a alquilar por encima del precio de mercado, tirando, de este modo, enormes cantidades de dinero público dentro de este "elefante blanco". Además, el costo de mantener estos enormes edificios excedía de sobremanera las nuevas líneas de crédito que la ciudad y el estado debían girar para mantenerlos abiertos y funcionando a pérdida (Greenberg, *ibíd.*).

Mientras tanto la base impositiva de la ciudad se erosionaba rápidamente. Esto se debía a las presiones económicas del período tales como la huida corporativa y la recesión, pero también a manejos políticos de la industria local inmobiliaria. Mediante fuertes presiones de "lobby", grandes firmas de las sociedades público-privadas recientemente creadas como la "Association for a Better New York"<sup>4</sup> convencieron a la comisión impositiva que disminuyera las tasaciones sobre una base anual retrotrayéndose a 1967. Hacia 1976, el 40% de todos los inmuebles de Nueva York quedaron exentos de pagar impuestos, o sea un 28% más que en 1928, implicando costos a la ciudad de decenas de millones anuales. A pesar del enorme aumento de la construcción de oficinas y de residencias de lujo, la recaudación del impuesto a la propiedad disminuyó como parte de la totalidad de

los ingresos impositivos desde mediados de los 60's hasta mediados de los 70's (Moody, 2007).

Encontrándose en un aprieto fiscal, la ciudad buscó préstamos adicionales a corto plazo. Hacia 1975, la ciudad de Nueva York, que comprende sólo el 3% de la población norteamericana, había pedido prestado casi la mitad de todo el dinero solicitado por el conjunto de las ciudades norteamericanas para fines a corto plazo (Fitch, 1993, ix). A esta altura, el grueso de estos préstamos no era utilizado sólo para cubrir gastos operativos- una práctica ya de por sí peligrosa- sino para cubrir pagos hipotecarios. Estos sumaban u\$s 3 billones, equivalentes a un cuarto de todo el presupuesto de la ciudad, la mitad de la deuda de la ciudad y más de tres veces el monto total del déficit presupuestario de la ciudad.

Todo esto ocurría mientras la ciudad perdía cientos de miles de puestos de trabajo comerciales e industriales -la fuente de empleo para su clase media y trabajadora-, debido no sólo a la competencia global, sino también a determinadas políticas de desindustrialización local, tales como aquellas que re-zonificaron el vecindario portuario del bajo Manhattan y crearon a lo largo de la ciudad decenas de millones de metros cuadrados de inmuebles privados. Este proceso de destrucción creativa contribuyó al 25% de desempleo, que condujo a su vez a una alta demanda de servicios públicos y bienestar social, incrementando así la tensión sobre las finanzas de la ciudad.

De este modo se contrajo una multimillonaria deuda pública para construir y mantener lo que sería el símbolo del poder financiero del Bajo Manhattan, que luego llevará a la ciudad hacia la crisis fiscal disparada hacia mediados de los 70's, el mayor default del sector público entonces registrado globalmente. Como veremos, también jugó importante al trasladar el peso del riesgo asociado al desarrollo urbano de la industria privada al sector público y a los ciudadanos pagadores de impuestos, un cambio que tendría repercusiones a largo plazo.

## La conquista ecológica y la urbanización de los Humedales

Mientras Nueva York estaba sumergida en el financiamiento del bajo Manhattan, un proceso de urbanización similar masivo y contradictorio estaba gestándose en Nueva Orleans, en un contexto ambiental y geográfico totalmente diferente. En este caso más que construir en altura sobre una apretada isla limitada, la tendencia de la máquina de crecimiento era construir expandiéndose y taponando las vastas ciénagas interiores de la ciudad – un esfuerzo que se conocería como la "urbanización del pantano". Paradójicamente, el ímpetus original del Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos (el Cuerpo) era el de minimizar el riesgo de huracanes e inundaciones -a pesar de que la urbanización de los humedales disminuye radicalmente su capacidad natural de actuar como amortiguadores ante la oleada de tormentas. La paradoja de este enfoque se debe no sólo a que el Cuerpo carecía de una comprensión científica de los humedales, sino que presionaba a los comités directivos de los diques manejadas por el sector privado y recientemente electas, para decidir sobre el uso de la tierra y su deseo por priorizar el crecimiento económico a corto plazo vs la sustentabilidad a largo plazo.

Los orígenes de esta preocupación por el destino de los pantanos puede rastrearse en la década de los 50's. Fue entonces, a partir de una serie de huracanes severos, que el Congreso encomendó al Cuerpo la responsabilidad de conducir estudios de protección de huracanes en múltiples localizaciones a lo largo de las costas del este y sur de los Estados Unidos. Hay que destacar que en este período el gobierno federal era el principal responsable de la protección contra inundaciones locales<sup>vii</sup>. Después de 7 años de estudios el Cuerpo completó un "Informe Provisionario de Investigación" en 1962 para el Lago Pontchartrain y un proyecto de protección de huracanes en las vecindades (LP y VHPP) que incluía construir una serie de estructuras de control de inundaciones, muros de concreto de contención, y diques para proteger a las comunidades en Orleans, Jefferson, St. Bernard, y St. Charles Parishes alrededor del Lago Pontchartrain.

En 1965 el Huracán Betsy devastó Nueva Orleans, matando a 75 personas e inundando docenas de vecindarios en la ciudad y a lo largo de la costa del golfo. Betsy causó un costo de más de u\$s 1 billón en daños y fue denominado "el primer huracán de un billón de dólares de la nación". Inmediatamente funcionarios estaduales y locales presionaron al Congreso para que sancionase un decreto de control de inundaciones en 1965 que autorizara al Cuerpo a implementar las recomendaciones del recientemente completado "Informe de investigación provisional".

A pesar de estar autorizado, el LP&VHPP era un esfuerzo federal, estadual y local que representaba un desvío sustantivo respecto a modelos anteriores de protección de tormentas centralizados a nivel federal a través del Cuerpo. De hecho, el LP&VHPP exigía que la responsabilidad fuera devuelta a las sociedades público-privadas locales, que operarían de manera flexible y no-transparente -como buena parte de las autoridades públicas y los Consejos de Desarrollo local en la ciudad de Nueva York. De acuerdo al plan, cada parroquia debía contener un distrito con dique local conducido por patrocinadores elegidos por el estado<sup>viii</sup>. El Cuerpo era responsable del diseño del proyecto y de la construcción de 125 millas de diques; los patrocinadores locales eran los responsables de la operación, mantenimiento, reparación, reemplazo y rehabilitación de los diques, luego de la construcción del proyecto o de que la unidad del proyecto estuviese terminada<sup>ix</sup>. El Congreso requería que el Gobierno Federal asumiera el 70% del costo de construcción y los patrocinadores locales el restante 30%, un plan 70/30. En el momento de la autorización en 1965, el Cuerpo estimaba que el proyecto de protección de huracanes estaría completo hacia mediados-fines de los 70's y costaría aproximadamente u\$s80 millones.

El Cuerpo estaba operando con una lógica economista que excluía cuestiones de sustentabilidad ecológica, o protección de inundaciones a largo plazo de sus cálculos. El Congreso requería al Cuerpo que realizara "alguna forma de evaluación costo-beneficio... para justificar los suministros para el propósito del proyecto"<sup>x</sup>.

4 N del T. Literalmente Asociación para una mejor Nueva York

El “análisis económico contenido en el “Informe Interino de Investigación” de 1962 planteaba una “relación costo-beneficio de 18.9 a 1 para todo el proyecto... La mayor parte de los beneficios eran derivados del futuro desarrollo del suelo y su mejoramiento” (Woolley and Shabman, 2008, A5)<sup>xi</sup>. De acuerdo con el Cuerpo “un alto nivel de protección de las inundaciones especificado en los manuales del Cuerpo no es razonable a menos que los beneficios netos fueran maximizados”<sup>xii</sup>. El Cuerpo estimaba que el 21% de la propiedad que LP&VHPP deseaba proteger se trataba de “desarrollos existentes” y que el 79% era para “futuros desarrollos”<sup>xiii</sup>. Como resultado de las inversiones federales, el Cuerpo proclamó orgullosamente que LP&VHPP “aceleraría la urbanización e industrialización de ciénagas y pantanos valiosos proveyendo mayor protección contra las inundaciones y tierras ganadas a los humedales” (U.S. Army Engineer District, 1974, iii) En ese sentido fue la reciente terminación de la autopista Ponchartrain comenzada en los 50’s que conectaba los pantanos del sur de Luisiana con la autopista interestatal n° 10. Respondiendo a estos desarrollos la Comisión de Planificación de Nueva Orleans adoptó un plan en 1966 que convocaba a trabajar por un amplio desarrollo en el área.

La devolución de responsabilidades a través de los comités de diques controlados por industrias y la lógica de mercado del Cuerpo, evidenciaba que, a pesar de la retórica sobre la “protección” del “riesgo” de huracanes e inundaciones, la gestión regional del uso de la tierra y del control del agua a través de LP&VHPP sería diseñada de manera similar al mercado de oficinas del Bajo Manhattan, esto es, como un arreglo espacial para mitigar tendencias de crisis y superar las barreras socio-espaciales para la acumulación de capital. Antes que “proteger” comunidades existentes, los funcionarios del Cuerpo y los patrocinadores locales construyeron diques y muros de contención alrededor de zonas bajas de pantanos en los alrededores de la ciudad para estimular nuevas inversiones inmobiliarias. Y en lugar de “minimizar el riesgo” los planes del Cuerpo se concentraron en los pantanos, humedales y ciénagas que podían atemperar el aumento de la marea en la

costa, pavimentándolos para generar usos nuevos y más rentables.

La creación del Programa Nacional de Seguros contra Inundaciones (NFIP) (P.L. 90-448) en 1968 sirvió como un mecanismo socio-legal adicional para transformar el suelo de los pantanos en un espacio de inversión de capital. Elaborado en respuesta a la inundación destructiva de 1965 causada por el Huracán Betsy, los objetivos del NFIP eran los de proveer seguros de protección contra las inundaciones a las comunidades que deseaban adoptar y hacer cumplir estándares mínimos de gestión de valles de inundación.

El NFIP estaba también encargado de identificar áreas de baja y alta probabilidad de inundación, y determinar los precios de los seguros de inundación para aquellas estructuras localizadas en zonas con amenazas de inundaciones. Como programa de seguros de gobierno “llevado adelante por la industria del seguro privado” el Congreso concibió al NFIP como una política nacional capaz de guiar el desarrollo del suelo y proteger a los propietarios de potenciales pérdidas producto de las inundaciones. Proveyendo seguros privados subsidiados de inundación, el gobierno federal hizo posible a los aseguradores privados que llevaran adelante políticas en áreas de riesgo de inundación y daños por huracanes y de este modo estimularan el desarrollo en valles de inundación<sup>xiv</sup>.

En consecuencia, ayudados por subsidios, protecciones y planes las elites políticas y económicas lanzaron un inmenso y trascendental proceso de intervención socio-espacial que produciría la transformación de los humedales en desarrollos residenciales y comerciales de gran escala. Estos desarrollos aumentaron ferozmente durante la década de los 70’s, momento en que la comuna de Jefferson añadió 47.000 unidades de vivienda, la de Orleans 29.000 y Nueva Orleans del Este 22.000, atrayendo decenas de miles de habitantes al área. (Burby, 2006, 175) Adicionalmente el distrito industrial Almonaster-Michoud (A-MID) fue creado por la Legislatura del Estado de Luisiana en 1979 como zona libre de impuestos para estimular el desarrollo comercial.

Englobando unos 7000 acres<sup>5</sup> de tierra pública y privada, A-MID se convirtió rápidamente en el parque industrial más grande de la nación dentro de una sola ciudad norteamericana, empleando a 9.000 personas, incluyendo cientos en la planta de montaje de transbordadores espaciales de la NASA, de 830 acres<sup>xv</sup>.

### Construyendo la “Autopista Huracán”: El Río Mississippi - Gulf Outlet<sup>6</sup> (MR-GO)

La construcción del Mississippi River - Gulf Outlet (“MR-GO”) en los 60’s operó como otra estrategia del arsenal de instrumentos de planificación destinados a pulverizar y transformar los humedales en espacios abstractos, homogéneos cuantificables y de ese modo aumentar los ingresos impositivos y los beneficios. Planificados en los 50’s y construidos en los 60’s, el Cuerpo diseñó y construyó el MRGO de 75 millas como un canal de navegación para conectar el Puerto de Nueva Orleans y el Golfo de México. El proyecto dragó 290 millones de yardas cúbicas de tierra, 60 millones de yardas cúbicas más que el Canal de Panamá. Un artículo del New Orleans States News de 1967 proclamaba que, “el (MRGO) es una oportunidad para el desarrollo industrial de la comuna de St. Bernard como suplemento al gran crecimiento industrial de la vecina Orleans.”<sup>xvi</sup> Para el Cuerpo, el MRGO era también un componente estratégico del LV&HPP, ya que se había “previsto para estimular el desarrollo de las facilidades portuarias y la actividad económica relacionada”. Construyendo un dique de protección de huracanes sobre los márgenes del MRGO, el Corps creía que sus esfuerzos de protección de inundaciones producirían “una nueva base impositiva que generaría fondos para que los costos locales fueran compartidos” para financiar al LP&VHPP.<sup>xvii</sup>

A través de décadas, líderes electos y coaliciones de organizaciones ambientales locales y nacionales tales como la Fundación de la Cuenca del Lago Pontchartrain, la Red de Restauración del Golfo, el Club Sierra, la Sociedad Nacional Audubon y la Federa-

ción de Vida Silvestre<sup>7</sup>, entre muchas otras, atacaron a MRGO por malgastar el dinero de los contribuyentes y por ser promotor del desastre ecológico. Incluso antes de la construcción, el servicio de pesca y vida silvestre de los EEUU (USFWS) mostró su preocupación acerca de la escasez de estudios respecto a las consecuencias ecológicas del proyecto (USFWS, 1958). Estudios hidrológicos predijeron en los 60’s que el MRGO aumentaría dramáticamente la salinidad de los pantanos y consecuentemente devastaría los humedales (Rounsefell, 1964). Después del Huracán Betsy en 1965, los críticos atacaron al MRGO denominándolo una “súper autopista para las oleadas de tormenta producidas por huracanes” dada la susceptibilidad del canal para generar inundaciones<sup>xviii</sup>. Trágicamente, inmersos en una atmósfera en la cual los cálculos económicos de corto plazo aniquilaban la planificación ambiental a largo plazo, estas precauciones cayeron en oídos sordos.

### Costos fiscales y ecológicos

El LP&VHPP, MR-GO, y el NFIP generaron una fase de desarrollo regional que implicó una fuerte tensión ambiental, fiscal y política. En términos ambientales, la escala masiva de desarrollo transformaría la región. Mientras que en 1950 la población de Nueva Orleans ascendía a 660,000 personas sobre 90 millas cuadradas de tierra urbanizada, hacia 1990 crecería a 1.04 millones de habitantes sobre 270 millas cuadradas. Comenzando en los 70’s, el área metropolitana del Gran Nueva Orleans se expandiría a través de los humedales y ciénagas, consumiendo tierra de pantanos a una tasa tres veces mayor que la de su crecimiento poblacional.

El efecto sería igualmente devastador en términos fiscales. Los costos estimados para el LP y VHPP ascendieron a u\$s 200 millones en 1971, más de tres veces el costo autorizado en 1965, cinco años antes. Hacia 1983 se estimaba el costo total del proyecto en u\$s 645, acercándose a un aumento diez veces mayor al autorizado. Los esfuerzos de las elites por recaudar impuestos para compartir los costos loca-

5 N. del T. 1 *acre* = 4046.94m<sup>2</sup>

6 Golfo de salida del río Mississippi

7 En inglés Lake Pontchartrain Basin Foundation, Gulf Restoration Network, Sierra Club, National Audubon Society, and National Wildlife Federation.



les fueron abrumadoramente derrotados por los votantes en 1970, 1972 y 1973, frente a la abrumadora oposición pública. No obstante lo cual, funcionarios estatales y locales defendieron el LP&VHPP y prometieron trabajar con el Cuerpo para financiar el proyecto. Después de haber perdido el referéndum fiscal, los funcionarios de Luisiana y las elites del Cuerpo acordaron usar partidas estatales anuales y contratos del estado federal para pagar el 30% del costo local compartido. El 27 de noviembre de 1972 el gobernador de Luisiana Edwin Edwards, en una carta dirigida al Cuerpo solicitaba, “que se terminara el proyecto lo antes posible.” El Intendente de Nueva Orleans, Sr Moon Landrieu, también expresó su inequívoco apoyo al LP&VHPP e imploró al Cuerpo a continuar el proyecto “con toda velocidad, porque los beneficios a más de 1 millón de personas en el área de Nueva Orleans superarían cualquier efecto perjudicial” Denominándose a sí mismo un alcalde “con mentalidad desarrollista”, Landrieu buscó ayuda federal y recursos para apoyar al LP&VHPP.

Hacia mediados de los 70's coaliciones de preservacionistas de humedales, organizaciones ambientales y funcionarios electos pedían la finalización del Plan. Un juicio prolongado iniciado en 1975 por el grupo “Salve Nuestros humedales” reavivó a la oposición, En 1976 y 1977 grupos locales e incluso algunos gobiernos como el de la Parroquia de Tammany iniciaron juicios. Luego en 1977, el juzgado federal de primera instancia ordenó la interrupción del LP&VHPP argumentando la falacia de las evaluaciones sobre los efectos de las barreras en los humedales, los análisis de impacto económico incompletos, y las inadecuadas garantías de financiamiento por parte de los patrocinadores. Sin embargo, para ese entonces buena parte del daño económico y ambiental había sido infligido.

### III. Urbanización liderada por la crisis: el turno del turismo, las marcas y la reestructuración urbana en los 70's y 80's

Hacia fines de los 70's las dinámicas de declinación de Nueva York y Nueva Orleans se desarrollaban de una manera extrañamente similar, teniendo en cuenta se trataba de dos ciudades muy diferentes en

tamaño, ambiente, y base. En Manhattan, la mitad de los rascacielos multimillonarios permanecían vacíos, el mercado inmobiliario local estaba saturado, mientras que la fuga de capitales y población hacia los suburbios se aceleraba. En Nueva Orleans, la expansión de los suburbios en los pantanos— en buena parte incompleta— requería cada vez más capital, población y recursos que extraía de un centro de la ciudad declinante y cada vez más empobrecido. Estos dos intentos de “arreglo espacial” no sólo fracasaron en reavivar la economía local; sino que también eran tan costosos que, en combinación con presiones económicas de escala nacional y global, empujaron ambas ciudades hacia una crisis fiscal. En el ínterin generaron una inmensa carga de riesgo que, a través de la existencia de asociaciones público-privadas, fue transferido de la escala federal a la local y del sector privado al público. De hecho, a pesar que las crisis fiscales fueron generadas por maquinas de crecimiento autorizadas por el estado, fueron los contribuyentes de Nueva York y Nueva Orleans, los destinatarios de los servicios públicos, los trabajadores municipales y los residentes de vecindarios ambiental y económicamente vulnerables quienes pagarían el mayor precio en el periodo subsecuente de “recuperación”. Añadiendo el insulto a la injuria, muchos de estos grupos fueron también culpados de causar la crisis en primer lugar.

Esto se debe a que, en buena medida, la crisis que las maquinas de crecimiento ayudaron a provocar, proveyeron la oportunidad para que buena parte de sus miembros resultaran actores aun más poderosos en los negocios urbanos. Los sindicatos, grupos de ciudadanos y organizaciones ambientales ejercieron presión política para tener mayor voz en la decisión del presupuesto de la ciudad, en las normas tributarias y en la planificación comunitaria y ambiental. No obstante, la crítica situación económica en que se encontraban las dos ciudades -que en el caso de Nueva York implicaba que la ciudad estuviera en cesación de pagos- favorecía a las elites de negocios quienes, ostensiblemente, podían ayudar a ‘equilibrar las cuentas’. Esto era particularmente cierto en las elites que representan sectores tales como inmobiliario, financiero y turismo que no podían escapar a los suburbios y consecuentemente eran algunos de

los últimos grandes empleadores en la ciudad. Además, los líderes en estos lugares de emplazamiento de las industrias tenían grandes intereses en trabajar con el gobierno local para transformar la imagen de su ciudad y región, y no perder su propia posición competitiva. Así crearon nuevas sociedades de negocios público-privadas como la Association for a Better New York<sup>8</sup> (ABNY), formada en 1971, o bien le dieron poder a otras existentes tales como la Oficina de Convenciones y Visitantes (CVB) en Nueva Orleans, grupos con gran influencia sobre la política económica y ecológica de sus respectivas regiones. En el caso de Nueva York, sociedades como la ABNY trabajaron junto a la agencia estatal, la Corporación de asistencia municipal o Gran MAC de la ciudad de Nueva York, que tenía poder de veto sobre los presupuestos de la ciudad y por lo tanto podía obligar al Alcalde a tomar decisiones.

Esta influencia era para involucrar dos aspectos importantes. Por un lado, estaban interesados “en dar marcha atrás” con las regulaciones económicas Keynesianas y ambientales, con las leyes de zonificación, los contratos laborales, promesas de bienestar y políticas redistributivas que pudiesen impedir ganancias. El objetivo era llevar adelante e imponer medidas de “austeridad” y numerosas formas de desregulación. Por el otro, estaban comprometidos en “poner en marcha” “llevar adelante o impulsar” una serie de medidas empresariales que atrajeran una “nueva economía” basada en servicios de consumo y de lujo, que las transformaran en ciudades más hospitalarias para los negocios, turistas y residentes ricos. Esto involucraría una combinación de marketing intensivo de la ciudad y la creación de nuevas formas de disminución impositiva e incentivos de zonificación que atrajeran inversiones. Y a través del nuevo desarrollo masivo inmobiliario que este proceso generó en los 80 y 90's, también proveería un nuevo periodo de “arreglo espacial”, uno que no se encargaría de redireccionar las contradicciones generadas durante el periodo previo.

#### A. Dar marcha atrás: la situación de crisis de Nueva York y Nueva Orleans.

<sup>8</sup> N del T Asociación para un mejor Nueva York

Entre los años 1975 y 1976, bajo las administraciones de los alcaldes Abraham Beame y Ed Koch y bajo las directivas de un régimen de crisis (fiscal) instituido por el estado, la ciudad de Nueva York se alejó del lugar que mantuvo durante largas décadas como ciudad cívicamente liberal orientada hacia el mantenimiento de una clase media grande, sindicalizada, con impuestos progresivos y amplios programas sociales. En nombre de la “austeridad fiscal” la ciudad anularía los contratos por convenio sindical para los trabajadores municipales, impondría un congelamiento salarial, eliminaría 38.000 puestos de trabajo de la ciudad así como pondría límites al control de los alquileres y ordenaría recortes a los servicios públicos. Estos últimos incluían una disminución de las tarifas de tránsito, la imposición del pago de matrícula para acceder a la universidad de la ciudad, la reducción de los beneficios de bienestar, el cierre de sucursales de la biblioteca y de estaciones de bomberos (Ferreti, 1976). Una oposición acérrima por parte de alianzas comunitarias-laborales fue superada, mediante la inclusión de dirigentes laborales que votaron contra su propia membresía, dentro del MAC (Maier, 1986). Retrospectivamente, los académicos argumentan que los recortes efectuados ahorraron poco dinero -especialmente en lo que refiere a recortes impositivos- y que más bien sirvieron como una forma ponderosa de “simbolismo político”, haciéndoles saber al trabajo sindicalizado y a la clase trabajadora que sus días de mayor influencia habían terminado (Freeman, 2000).

Mientras tanto, esas reducciones no fueron todas impuestas por igual. Bajo un programa denominado “restricción planificada” la austeridad fue impuesta de acuerdo a un enfoque “triaje” -un modo de redistribución que Andrew Ross definió como “escasez selectiva”<sup>xix</sup> (1994, capítulo 2). Los servicios urbanos fueron bastante más recortados en los distritos pobres, particularmente, en los barrios Chino, Lower East Side y Harlem en Manhattan, así como en los distritos de Brooklyn y Bronx. Se esperaba que esto redujera la cantidad de población demandando mayores servicios, mientras congelaba los recursos que serían concentrados en las zonas más ricas de Manhattan donde la base impositiva era más fuerte y ostensiblemente más resiliente.

Este severo cálculo presupuestario fue acompañado por nuevas políticas de uso de suelo.

Como parte de una tendencia nacional, la Asociación Federal para el Desarrollo de la Vivienda dejó de construir nueva vivienda pública, disminuyó su apoyo a la vivienda existente y vendió largos tramos de suelo de propiedad pública. En la ciudad de Nueva York, los barrios donde se concentraba la vivienda pública fueron también blanco de una restricción planificada. Esto dio lugar a que la ciudad desarrollara aquello que se denominó “Plan de regiones asoladas”, que extendió la categoría de zonificación “asolada” usada en los 60’s para los proyectos de renovación urbana en el bajo Manhattan a estas áreas mayores. De este modo, la ciudad podía usar “signos visuales de decaimiento” - que podían significar cualquier cosa, desde signos visuales de pobreza a industria de baja gama, falta de mantenimiento (como resultado de la reducción de servicios)- con el objeto de rezonificar estas áreas para nuevos usos industriales y/o comerciales. Estas áreas se volvían elegibles para ser “pavimentadas”, sus poblaciones “removidas”, para así acelerar la transición—esencialmente se trataba de hacer tabla rasa con las propiedades, con la esperanza de atraer futuras reinversiones<sup>xx</sup>. En el ínterin, esta situación motivó a los bancos a “poner en rojo” a vecindarios completos alrededor de las áreas asoladas —esto es bajando la clasificación de los créditos y luego frenando los préstamos, haciendo difícil —sino imposible— a los residentes y negocios existentes invertir o mantener sus propiedades en esas comunidades<sup>xxi</sup>.

La combinación de recorte de servicios y desinversión financiera, junto con la pérdida de puestos de trabajo e inflación, condujeron a un espiral vicioso dentro del cual los propietarios no podían ya mantener los edificios, los inquilinos no podían pagar los alquileres y las propiedades eran simplemente abandonadas “en masa”. De 200.000 unidades de vivienda abandonadas entre 1967 y 1977, más de la mitad, 130.000 fueron entre 1975 y 1977 (Wallace and Wallace, 1998). Muchos propietarios se dieron cuenta que podían ganar más dinero quemando los edificios y cobrando los seguros, que manteniéndolos. Este cálculo perverso y desesperado condujo a

una epidemia de incendios provocada a través de los distritos más pobres de la ciudad, exacerbada por el cierre de las estaciones de bomberos y la disminución de los tiempos de respuesta en barrios identificados. Los incendios se conjugaron con una ola de crímenes en toda la ciudad y no fueron controlados fuera de las áreas más ricas de Manhattan.

Nueva Orleans estaba experimentando una tensión similar. Recortes federales y del estado actuaban en tándem con la dramática pérdida de población urbana y con las limitaciones restrictivas que establecían los estatutos sobre la autoridad impositiva para exacerbar los problemas fiscales del gobierno local —situación que concentraba la pobreza en el casco central de la parroquia de Nueva Orleans, a beneficio de los cada vez más ricos cinturones suburbanos. Hacia 1980, el alcalde recientemente electo Dutch Morial, junto con una coalición de líderes de negocios, solicitó créditos para balancear el presupuesto de la ciudad mientras despedía a 700 trabajadores de la ciudad y recortaba severamente los servicios. Ese año la ciudad cerró tres estaciones de bomberos, cortó el suministro de cupones de alimentos, e introdujo un conjunto de programas nuevos, abogando la confianza en el voluntarismo —incluyendo oficiales de policía de reserva, guardias de vecindarios, taxis —patrullas, consejos anti crimen vecinales y la adopción de proyectos de parques infantiles. Lo que distinguía a estos de otros programas era la sustitución de empleados de la ciudad remunerados por ciudadanos voluntarios no remunerados, que enmascaraba los cortes de servicios en la ciudad. Se realizaron más recortes de servicios públicos, reduciendo al 57% el personal del Programa Empleo Comprensivo y de Capacitación (Comprehensive Employment and Training Act Additional) y se redujeron los servicios de capacitación CETA a residentes desempleados. El intento de la ciudad por resolver sus problemas fiscales también incluía reducciones periódicas de servicios y posponía el mantenimiento edilicio de escuelas, hospitales y vivienda pública<sup>xxii</sup>.

Parecía que Morial seguía los pasos del alcalde Beame, imponiendo fuertes recortes a los salarios y servicios para empleados municipales a la par que les

exigía mayores concesiones. Morial argumentaba que estaba intentando “retener la capacidad funcional de la ciudad para proveer servicios mientras aplicaba las reducciones de manera selectiva”. Los críticos argumentaban que la retórica de Morial “de una gestión prudente y fiscalmente sólida” desviaba la atención del cada vez mayor pago de aranceles que debían hacer los clientes, el reemplazo del trabajo remunerado por trabajo voluntario y las reducciones y restricciones de personal<sup>xxiii</sup>.

Hacia mediados de los 80’s, la crisis fiscal ya no parecía ser un fenómeno transitorio, sino que se había convertido en un factor esencial en el diseño de la política en Nueva Orleans y la ciudad de Nueva York. Incluso después de todos los recortes realizados por Morial, en 1986 cuando asumió el alcalde Sidney Barthelemy se topó con un déficit abrumador de u\$s 30 millones. Poco tiempo después el nuevo alcalde removi6 1200 empleados de la ciudad, implemento la semana de trabajo de cuatro días para 5.800 trabajadores reduciendo los salarios en un 20% (Wright, 1989, 61). De manera similar, despidos, recortes de servicios, permanentes llamados a la eficiencia, se convirtieron en el sello distintivo del alcalde vanguardista Ed Koch en los 1980s, quien logró recuperar la clasificación del crédito para la ciudad de Nueva York al tiempo que llevaba adelante la “versión neoliberal del partido demócrata” (Soffer, 2010, 4).

## B. Poner en Marcha: Turismo y Reposicionamiento de marca

El momento creativo de esta neoliberalización fue la “reinversión” del gobierno y el redesarrollo de la ciudad de acuerdo a los principios del mercado. Siguiendo el mantra de la administración Reagan, Nueva York y Nueva Orleans también fueron pioneras en privatizar varias funciones de gobierno, tercerizar los servicios de la ciudad, y re imaginar y reposicionar la marca de la ciudad como un lugar de consumo, turismo e inversión en negocios.

Ya en 1976 la administración Beame creó la Oficina para el desarrollo económico de la ciudad de Nueva York (OED) como una manera de “estimular nue-

vas inversiones y disminuir la burocracia” para los negocios relativos a la ciudad. La OED podía otorgar subsidios, hacer recortes impositivos para estimular nuevas inversiones, elevar las clasificaciones del crédito y atraer más préstamos para negocios en zonas determinadas. Como parte de la reducción planificada de la agencia, la OED estratégicamente centralizó estos incentivos en los distritos de negocios del bajo y medio Manhattan con una focalización adicional en el turismo. Esta iniciativa fue armonizada a nivel del estado, con la ayuda del departamento de Comercio que usó su presupuesto completo para lanzar la primera campaña oficial de marketing turístico para la ciudad de Nueva York “I♥NY” (Greenberg, 2008).

El argumento principal esgrimido por los funcionarios de desarrollo económico para invertir en turismo era que hay una relación simbiótica entre el ‘marketing’ de la ciudad para visitantes y el desarrollo más amplio de los negocios y la localización de las corporaciones. Como dijo John Doyle, “Deputy Commissioner” del Departamento de Comercio (DOC) del estado de Nueva York en 1977 al defender el gasto público para la campaña I♥NY: “Si los turistas quieren visitar ... conseguiré administradores medios que quieran venir a vivir aquí” (Chipkin, 1988). La nueva imagen turística de la ciudad de Nueva York, combinada con el clima de negocios promovido por la ciudad y por el estado, sumado a la construcción de un refulgente complejo de hoteles de lujo y facilidades para el turismo en Manhattan, limpiaría a la ciudad de las imágenes negativas raciales, étnicas y de clase asociadas a Nueva York como una ciudad de clase trabajadora llena de hollín y ruidosa” (Greenberg, 2008).

Es así que a fines de los 70’s en el nadir de la crisis fiscal, la ciudad de Nueva York se “estaba transformando calladamente en un paraíso turístico”<sup>xxiv</sup>. El total de viajeros se incrementó de 16.5 millones a 19.8 entre 1976 y 1988. Los viajeros de negocios, asistentes a convenciones y turistas internacionales —los segmentos de la industria del turismo que más gastaba y se quedaba más tiempo— llegaban en números crecientes. Hacia fines de 1980, el turismo y el marketing turístico se habían transformado en



el segundo pilar de la base económica de la ciudad de Nueva York junto con las finanzas, el mercado inmobiliario y los servicios a las empresas. Efectivamente, durante el curso de los 80's y 90's estos esfuerzos posteriores a la crisis para reposicionar la marca urbana atrajeron no sólo a los turistas sino también inversiones, sedes centrales de corporaciones, e impulsaron el retorno a la ciudad de la clase media alta. En la ciudad de Nueva York, el sector financiero y bancario condujo el proceso, experimentando crecimiento y ganancias sin precedentes durante una década, al tiempo que se producía el final de la crisis fiscal. (Mollenkopf y Castells, 1991)

Nueva Orleans, una de las ciudades turísticas más viejas del país, había aprovechado durante mucho tiempo la industria de los visitantes. Pero ahora, bajo la presión de su Oficina de Convenciones y Visitantes esta industria paso a ocupar el primer plano. Esto fue catalizado por la Exposición Mundial de Luisiana en Nueva Orleans en 1984, que estimuló la construcción de nuevos espacios de consumo muy lujosos, incluyendo una Rouse Riverfront<sup>9</sup> mientras legitimaba el uso de asociaciones público-privadas como agentes y redes para la planificación y revitalización urbana (Gotham, 2008). La cantidad de habitaciones de hotel creció de 20.000 en 1985 y 25.000 en 1990, cinco veces la cantidad que había en 1960. El número de delegados a convenciones aumentó diez veces en las dos décadas posteriores a 1960 de 58,000 en 1960 a 580,000 in 1980. La apertura del nuevo centro de convenciones en 1985 proveyó un nuevo lugar para albergar grandes convenciones y promovió un incremento de la cantidad de convenciones, ferias comerciales y visitantes (Whelan, 1989, 225). En 1970, Nueva Orleans atrajo 200 convenciones y ferias comerciales: hacia 1980 la cantidad subió a 800 y en 1985 la ciudad atrajo más de 1000 convenciones y alrededor de 650,000 participantes<sup>xxv</sup>.

Los 80's y 90's fueron años insignes para el turismo y el consumo de lujo en Nueva Orleans y Nueva York. Bajo las administraciones de los alcaldes demócratas independientes Koch y Morial, las dos ciudades quedaron estratégicamente asociadas con

un nuevo modelo exitoso de reestructuración urbana neoliberal. Una ronda nueva de arreglo espacial -en este caso a través de la construcción de hoteles, centros de convenciones, e inmuebles comerciales y residenciales de lujo- junto con una imagen turística amigable recientemente desarrollada, ayudaron a borrar los resultados desastrosos de la última ronda de sobre-desarrollo. Sin embargo, las contradicciones de estas ciudades reestructuradas se hicieron más severas.

#### IV. Consecuencias socio-espaciales: un paisaje desigual de riesgo y resiliencia

El crecimiento de los servicios y del consumo basado en la nueva economía tuvo efectos desiguales para las poblaciones locales de Nueva York y Nueva Orleans. En lo que refiere a la "recuperación de puestos de trabajo", aquellos que se crearon a través del crecimiento de las finanzas, el turismo y el mercado inmobiliario fueron muchos menos que los que se perdieron en la industria manufacturera. Más aún, los nuevos puestos tendían a ser bifurcados en el escalón más alto y más bajo de las habilidades y de los ingresos, exacerbando la inequidad socio-económica. Nueva Orleans fue un caso clásico. La ciudad perdió más puestos de trabajo que los que ganó - una disminución de 44.000 o el 12% de todos los puestos entre 1978 y 1998- dado que las pérdidas en la construcción, manufactura, transporte y utilidades públicas, comercio mayorista y minorista y FIRE no fueron compensadas por el pregonado "crecimiento" del turismo y servicios relacionados. Por otra parte, la ciudad de Nueva York tuvo un rápido crecimiento de puestos de trabajo posterior a la crisis, con 141.000 puestos nuevos creados entre 1982 y 1984. Pero mientras los nuevos puestos se concentraban en servicios financieros, inmobiliarios y de negocios, "las empresas requieren habilidades de cuello blanco que muchos pobres no poseen" (Tobier, 1984). Efectivamente entre 1967 y 1982 el sector de turismo de la ciudad de Nueva York, en el que se esperaba un sano crecimiento de puestos de trabajo dado los ingresos crecientes, perdió el 45% de su fuerza de trabajo, un porcentaje mayor que el de cualquier otro sector, debido a la consolidación industrial. Mientras tanto los nuevos trabajos en tu-

rismo y servicios pagaban menos que los puestos de cuello azul perdidos. En síntesis, el nuevo turismo y los puestos orientados a servicios no reemplazaron adecuadamente la pérdida de los trabajos de la industria manufacturera o los puestos bien remunerados en las industrias petrolíferas y los puertos.

La pérdida de esos puestos de la clase trabajadora en las ciudades de Nueva York y Nueva Orleans tuvo poca difusión y si la tuvo, fue poco valorada por los líderes de la ciudad y las máquinas de crecimiento. En cambio, los seguidores de esta política celebraron el ascenso que la nueva economía dio a la imagen turística y al clima de negocios de sus ciudades. En lugar de puestos de trabajo e ingresos, anunciaron nuevos indicadores del bienestar económico de la ciudad: el aumento de los alquileres y del precio de la vivienda, los beneficios de las corporaciones, y un cambio hacia ingresos basados en impuestos sobre el consumo que fue regresivo; que beneficiaba extraordinariamente a los propietarios inmobiliarios, empresas y a lo más ricos. Y si bien no lo expresaban abiertamente, apreciaban que la nueva economía post industrial de cuello "blanco" y "rosado" estuviese vinculada a un ataque político más amplio a los sectores más sindicalizados de la economía basados en la manufactura y el sector publico. La pérdida de esos puestos y la disminución del poder de negociación de esos grupos significaron una profunda pérdida de poder para la clase trabajadora tanto en el trabajo mismo como en la ciudad.

Los nuevos puestos de servicios creados por las industrias globales, eran más propensos a los despidos en tiempos de crisis. Esto significaba que las economías de Nueva York y Nueva Orleans devinieron más desiguales e inestables, sufriendo daños mayores y mayor plazo, cada vez que la nación padeciera caídas y recesiones. Los despedidos de puestos de trabajo de servicios de bajo nivel, con menor respaldo financiero, sufrían aún más estas situaciones, reenforzando así los costos desiguales en relación a los beneficios de esta economía.

La combinación de políticas pro-empresariales, una agenda anti redistributiva basada en dar batalla a los sindicatos, y una "nueva economía" polarizada

ayudaron a producir una marcada desigualdad socio económica, caracterizada por los académicos en ese momento como el fenómeno de la "ciudad dual" (Mollenkopf and Castells, 1991). Similar a los extremos de riqueza y pobreza que ocurrían en el momento cumbre de la "Edad Dorada" a fines del siglo XIX, grandes diferenciales de ganancias coincidieron con los "años del boom" en 1977-87. El 10% más rico de Nueva York vio sus ingresos crecer más de un 20% en los 80's y otro 15% en los 90's. Este escalón más alto represneto un tercio de todas las ganancias de ese período, mientras que el 20% más alto da cuenta de la mitad de las mismas. Mientras tanto, el 20% más pobre vio sus ingresos disminuir en un 17,5% en el mismo periodo, encontrándose peor no sólo frente a los más ricos, sino también frente a sus propios ingresos en la década de los 70's<sup>xxvi</sup>.

El término "ciudad dual" también se aplica a Nueva Orleans. En rigor, el mayor cambio demográfico tanto en Nueva York como en Nueva Orleans en el periodo posterior a la crisis fue el crecimiento de la riqueza extrema junto con la extrema pobreza. En la ciudad de Nueva York la tasa de pobreza casi se duplicó en 15 años, creciendo de un monto bajo histórico del 14,5% en 1969 a 25% en 1984. Desde 1979 hasta ahora no ha caído por debajo del 20%. Mientras que el crecimiento de la pobreza entre 1969-1979 puede ser atribuible a factores demográficos asociados con la declinación económica<sup>xxvii</sup>, el crecimiento posterior de la pobreza entre 1979-1999 -periodo de crecimiento económico- fue atribuido a una creciente inequidad, o sea a "una amplia diferenciación salarial entre gente con trabajo full time, pero en los extremos opuestos del espectro de ingresos (Levitan yWieler, 2008,13).

En Nueva Orleans, la pobreza en 1970 era extremadamente alta, ascendiendo a 21,6% pero dos décadas después subió por encima del 27,3%. En una investigación realizada en el año 2001, de 216 condados y parroquias de los EE:UU con al menos 250.000 residentes, el Bureau del Censo encontró que la Parroquia Orleans era una de las más pobres, clasificándola cuarta, con 25% de su población trabajadora viviendo en la pobreza. Sólo otros 5 condados en la nación tenían una tasa de pobreza

del 35% o mayor para el año 2000. En un estudio de ingresos medios por hogar en esos 216 condados y parroquias, nuevamente la Parroquia Orleans fue clasificada entre las más pobres (la tercera desde abajo, en el número 213) con u\$s 27.111. Estas tasas eran análogas al crecimiento de la pobreza en toda la nación, aunque consistentemente a casi el doble de la tasa nacional<sup>xxviii</sup>.

Estas tasas tienen efectos muy desiguales al considerar categorías raciales y etarias, afectando mayormente a afroamericanos y niños. En Nueva York, las tasas de pobreza se triplicaron para estos dos grupos entre 1969 y 1984, alcanzando el 40 y 50% respectivamente. En Nueva Orleans, la tasa de pobreza entre los afroamericanos fue cuatro veces mayor que entre la población blanca. En efecto, se puede atribuir al aumento de las tasas de pobreza para toda la ciudad el aumento de la pobreza negra, que se mantuvo en un 38% entre 1979 y 1999, incluso mientras la pobreza entre los blancos disminuía del 9,5% al 6,1% para el mismo periodo. Mientras tanto, hacia 1995 al igual que en la ciudad de Nueva York, más de la mitad de los niños (51,6%) viviendo en Nueva Orleans estaba bajo la línea de pobreza federal.

Estas inequidades socio- económicas se correspondían con un desarrollo geográfico muy desigual, donde los sectores pobres y vulnerables se encuentran concentrados en barrios inundables y con pocos servicios urbanos en ambas ciudades. En la ciudad de Nueva York, la población de barrios que habían sido marcados como resultado de una reducción planificada y zonas consideradas asoladas -particularmente en el Bronx, al igual que aquellas con altas concentraciones de residentes en viviendas públicas - particularmente en barrios como el Lower East Side, barrio Chino y Harlem- se volvió más pobre. En Nueva Orleans el aumento de la tasa de pobreza a largo y ancho de la ciudad fue análogo al aumento del número de barrios pobres, barrios en los cuales la pobreza excedía el 20%. En 1970, 88 de los 176 radios censales de Nueva Orleans, o el 50%, tenían tasas de pobreza que excedían el 20%. Hacia 1990 ese número aumentó a 121, o al 66 % de la ciudad. Estos barrios más pobres eran en su mayor parte inundables (Logan, 2006). Los mismos incluían

barrios tales como el Noveno Distrito Bajo, históricamente el más pobre de la ciudad al igual que barrios de Nueva Orleans Este que fueron creados a través de la urbanización de los pantanos en los 70's.

Así es como encontramos que la naturaleza contradictoria de la urbanización liderada por la crisis en el periodo posterior a 1970 condujo a la creación de un paisaje desigual de riesgo y resiliencia en Nueva York y Nueva Orleans. Esta forma de urbanización desequilibrada, sobre-construía infraestructura financiera y de turismo al mismo tiempo que sub-financiaba la infraestructura pública y desviaba las economías de las ciudades hacia estos sectores altamente volátiles. De esta forma, la urbanización misma condicionó los impactos altamente desiguales del 9/11 y de Katrina, ayudando a generar crisis de largo plazo -económicas y de vivienda- que siguieron a los desastres. Las más impactadas fueron aquellas comunidades de Nueva Orleans, incapaces de escapar a la devastación ambiental, y en ambas ciudades aquellas comunidades incapaces de soportar la pérdida de vivienda y trabajo.

El ciclo continúa hasta nuestros días. Como exploramos en otros trabajos, (Gotham y Greenberg, 2008 y próximamente, 2012) tanto en el caso del 9/11 como en el de Katrina, nuevas rondas de urbanización lideradas por la crisis fueron estimuladas y aceleradas con el cambio de niveles en la gestión, pasando de la escala nacional a la escala local. Por lo tanto, al igual que en la década de 1970, el momento inmediatamente posterior al desastre fue aprovechado por las máquinas de crecimiento locales y por funcionarios de gobierno con orientación empresarial, que privilegiaron las soluciones inmediatas del mercado en lugar de las necesidades sociales y ambientales a más largo plazo. El primer paso en esta dirección después del 9/11 fue desregular la asistencia federal en caso de desastre, que históricamente tenía la obligación de ser "beneficioso para el público" y satisfacer objetivos basados en "necesidades". Con el objetivo de que las nuevas autoridades locales pudiesen canalizar dinero hacia las empresas y hacia gente pudiente dentro y alrededor del World Trade Center (ostensiblemente las principales víctimas del 9/11) estas restricciones fueron eliminadas. Considerando

al 9/11 como precedente, esta desregulación se extendió a toda la costa del Golfo de Luisiana y Misisipi después de Katrina. Como resultado, cientos de miles de millones de dólares de la ayuda federal-la mayor cantidad proporcionada a las ciudades desde la década de 1960- se utilizaron para financiar proyectos recomendados por los promotores privados de ambas ciudades: desde subsidiar la tasa de mercado de bienes raíces comerciales y residenciales o reducir impuestos para turistas e inversionistas, hasta crear nuevas campañas de "branding" de la ciudad. Esto produjo un nuevo y masivo arreglo espacial en ambas ciudades. Los barrios de la zona de Wall Street del Bajo Manhattan y el barrio de Lakeview de Nueva Orleans se convirtieron en mercados de bienes raíces de lujo en los tres años posteriores a cada evento. Mientras tanto, a las comunidades más afectadas por el desastre, como el Lower East Side y Chinatown, barrios de Manhattan y el Lower Ninth Ward de Nueva Orleans, así como a los residentes de bajos ingresos y a los propietarios de pequeñas empresas en ambas ciudades, les resultó muy difícil acceder a la ayuda. Como resultado, estos grupos continuaron perdiendo puestos de trabajo, vivienda, y población mucho tiempo después de los acontecimientos. Y así, la brecha entre el riesgo y la resiliencia, y las futuras crisis potenciales, se hizo más profunda en las dos ciudades.

### Conclusión: Los legados históricos y la nueva escala de riesgo

Con la crisis fiscal urbana de los 70's en EEUU, vemos que el retroceso o "marcha atrás" a escala federal sobre las políticas y regulaciones propias al estado de bienestar, impactaron principalmente en las ciudades y poblaciones urbanas. A través de combinadas presiones de reducción del estado y reestructuración global se implementaron un conjunto de reformas a nivel local que incluían recortes a la vivienda pública, escuelas y salud; desregulación del uso del suelo y un esfuerzo combativo para limitar el poder de los sindicatos del sector público. Concomitantemente, diversas formas de riesgo económico, social, y ambiental se integraron cada vez más a la vida urbana.

Por un lado, podemos concebir este proceso como parte de lo que Jacob S. Hacker ha denominado "gran cambio del riesgo" (Hacker, 2006), esto es un cambio del peso del riesgo en todos los aspectos, desde el financiamiento de la salud hasta la preparación para los desastres, desde el gobierno federal hacia los individuos y las familias. Siguiendo la tendencia americana hacia el individualismo duro, como corolario moral al libre mercado, los ciudadanos son convertidos alternativamente en héroes y villanos dependiendo de su capacidad para enfrentar este peso creciente en todos los aspectos de su vida. Mientras tanto, a medida que crecen los riesgos, el gobierno federal es difamado por su incapacidad para enfrentar el desafío, legitimizando más aún la tercerización de las responsabilidades desde el gobierno hacia el mercado y la reducción del estado<sup>xxix</sup>.

Por otro lado, y a partir de nuestro análisis histórico y geográfico, argumentamos que debe agregarse una dimensión espacial y escalar a nuestra comprensión del riesgo. Además de trasladar el riesgo del gobierno al individuo ha habido una transferencia del riesgo, de la escala federal hacia la local. A este proceso lo podemos denominar re-escalando el riesgo y en particular, la urbanización del riesgo. Encontramos que desde fines de la década del 60 el riesgo, que conlleva una creciente vulnerabilidad al desastre, está cada vez más circunscripto a la región metropolitana y concentrado en barrios urbanos pobres y de clase trabajadora que son desproporcionadamente no blancos. En el ínterin, aumentaron significativamente las capacidades de resiliencia que protegían a corporaciones y sociedades publico-privadas relacionadas nacional e internacionalmente, y a enclaves urbanos y suburbanos relativamente ricos cuyos habitantes tienen acceso a recursos, seguros y capital más allá de los confines del barrio específicamente. Al estudiar las experiencias particulares de Nueva York y Nueva Orleans respecto de la crisis fiscal y la reestructuración en este periodo y las formas en que se prepara el escenario para las crisis subsecuentes, también podemos evaluar y comparar los legados a largo plazo de estas nuevas escalas de riesgo.

Es significativo que la nueva escala de riesgo se generó a través de la interacción de actores federales,



estaduales y locales y a través del proceso de urbanización mismo. Los programas federales como el de “renovación urbana” y “protección de inundaciones” fueron reorientados en los 60’s para operar a través de sociedades público-privadas a escala local- estadual. Estas sociedades fueron lideradas por máquinas de crecimiento urbanas. Se focalizaron en la transformación institucional y territorial para superar las diversas y endémicas crisis que afectaban a cada ciudad, y para encontrar un arreglo espacial que permitiera superar la debacle de sus propias industrias. Los proyectos de urbanización que idearon se focalizaron en la construcción de nuevas escalas de intervención estadual (ejemplo, barrios, humedales, etc.) para posicionar las ciudades estratégicamente dentro de nuevos circuitos de acumulación de capital extra locales y extra nacionales. En este proceso se derivaron mayores riesgos (fiscales y ambientales) a los municipios que, junto con una declinación económica más amplia, generaron la crisis.

Sin embargo, en el proceso de urbanización liderado por la crisis las sociedades público-privadas adquirieron un liderazgo sin igual en las ciudades. Ideológicamente, estas sociedades plantearon un enfoque del desarrollo urbano basado en la idea de que el gobierno y los encargados del suelo urbano debían encargarse de promover el crecimiento y la prosperidad del sector privado, y que los poderes redistributivos y las capacidades de mejoramiento social y ambiental del sector público constituían costos anti competitivos que dañaban el crecimiento económico y el desarrollo urbano. Mientras esta ideología permeó durante décadas, las asociaciones público-privadas atribuían el estancamiento económico y la tensión fiscal al mal uso del dinero fiscal destinado a los pobres (predominantemente negros y latinos) que no lo merecían. En consecuencia, la reducción de servicios y recursos gubernamentales para los pobres y vulnerables era una prueba de fuego para evaluar la legitimidad del gobierno a escala urbana, donde se concentraba esa población. Mientras que las elites políticas en ambas ciudades promovían el crecimiento económico y desarrollo turístico como un proceso que salvaría a la ciudad de la crisis, y que además sería sin costo; esta forma de urbanización generó contradicciones- desigualdad, escasez selec-

tiva e inseguridad- que socavaron la posibilidad de desarrollo económico y ambientalmente sostenible, convirtiendo estas ciudades en lugares extremadamente vulnerables al desastre.

Muchas ciudades norteamericanas, pequeñas y grandes, caracterizadas por su clima cálido (sunbelt) y por su (rustbelt) cinturón de óxido, -por el número de fábricas ya en declive que hay en la zona norte de los EEUU -se hallaron enfrentando contradicciones similares: demandas crecientes sobre sus recursos debido a la mayor necesidad por parte de los ciudadanos, costos crecientes y pagos diferidos en infraestructura y construcción, y una reducción del estado de bienestar. De más está decir que en la década del 70, los procesos de reestructuración urbana transformaron completamente las ciudades de los EEUU, y no es que las localidades no tuvieran otra opción más que ceder ante estas presiones, o que las poblaciones urbanas y los movimientos sociales fueran pasivos en su aceptación de estos cambios- no lo hicieron ni fueron y la historia de esta resistencia es también una parte crucial de este análisis-. También es cierto que el paisaje desigual de riesgo y resiliencia que hizo que los desastres de Katrina y del 9/11 fueran tan devastadores no puede comprenderse sin considerar los legados del periodo anterior. Esperamos que un análisis crítico de las formas en que la urbanización neoliberal emerge de la crisis y crea las condiciones para que se produzcan crisis mayores en el futuro, nos ayude a romper el ciclo, tomar el momento e imaginar alternativas más justas y sostenibles.

I Desarrollamos este y otros conceptos presentados en este artículo en nuestro próximo libro, *Crisis Cities: Disaster and Redevelopment in New York and New Orleans*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

II Para una exploración acerca de como los momentos de crisis pueden generar nuevas formas de solidaridad, optimismo político y comunidad. Ver Solnit, 2009.

III Ver: Asociación Plan Regional (1929-31) *Regional plan of New York and its environs*. Volumen 1 of 8, ‘Los factores económicos más importantes en el crecimiento y desarrollo metropolitano’, Asociación Plan Regional, Nueva York. Buena parte de la investigación sobre el rol de las elites de FIRE en dar nueva forma a las prioridades de planificación de Nueva York para construir el WTC fue realizada por Robert Fitch (1993). Otros antecedentes fueron encontrados Eric Darton (1999).

IV Buena parte de esta presión fue ejercida por el propio gobernador del estado Nelson Rockefeller, cuya familia era una de las más grandes propietarias de los distritos financieros del bajo y medio Manhattan y cuyo hermano David era el director del banco Chase Manhattan.

V El barrio frente al río había evolucionado a lo largo de 3 siglos junto con el que fuera hasta este período el puerto comercial más importante en la costa del Noreste- Era un centro regional para muchas de las viejas industrias de Nueva York, desde curtiembre a elaboración de cerveza, de café tostado a marítimos y hacia los 1950’s las industrias electrónicas de ‘Radio Row’. Oscar Nadel, un dirigente de la Asociación de hombres de negocios centro oeste de la ciudad, estimaba en 1962 que 1,400 empresas comerciales facturando un volumen anual de u\$s 300 millones and empleando 30.000 personas está localizada en un sitio de alrededor de 30 cuadras.

VI Sobre las políticas del mercado inmobiliario en este período, ver Marcuse, 2002.

VII El periodo de responsabilidad federal comenzó en los 1930s. Hasta entonces, la construcción de diques y muros de contención para regular el uso del suelo relacionado al flujo de agua era una responsabilidad local. Después de grandes inundaciones del río Misisipi en 1927, el Congreso autorizó al Cuerpo de Ingenieros del Ejército a asumir la responsabilidad de la construcción de estructuras de control de inundaciones, incluyendo represas, diques y muros de contención. El acta de control de inundaciones de 1936 declara al control de inundaciones una actividad típicamente federal en el interés nacional que marca el comienzo de era moderna de control e inversión federal de las inundaciones. Para un visión general del tema, ver Barry, 1997.

VIII La “parroquia es la unidad territorial local para el estado de Luisiana.

XIX En 1966, el gobernador de Luisiana designó al Dique del Distrito de Orleans (OLD) para liderar el esfuerzo de cooperación local para las parroquias de Orleans, Jefferson, St. Charles, y St. Tammany. Otros patrocinadores locales se involucraron en los 70’s, incluyendo al Distrito del Dique de Pontchartrain (PLD) y al dique del distrito de la cuenca del Lago Borge. Ver capítulo 2, p. 27-8 en Woolley y Shabman, 2008

X Ibid, p. 26

XI Wooley and Shabman se refieren al Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los EEUU (1962)

XII Carta del secretario asistente del ejército al jefe de ingenieros. Nivel de protección para áreas urbanas. Departamento del Ejército. Febrero 27, 1984. [http://www.iwr.usace.army.mil/docs/hpdc/docs/19840227\\_ASAtCG\\_re\\_LOP\\_urban\\_areas.pdf](http://www.iwr.usace.army.mil/docs/hpdc/docs/19840227_ASAtCG_re_LOP_urban_areas.pdf) (accedido marzo 4, 2011).

XIII La “justificación (beneficio)” para el desarrollo de los diques en la parroquia de San Carlos era “casi exclusivamente mejoramiento del suelo, que convertiría cerca de 25.000 acres de pantanos acuáticos abiertos en urbanizaciones para ocupación humana a largo plazo” (ver págs. 8, 21 del Controlador General de lo EEUU, 1976.)

XIV Antes de 1968, pocas compañías de seguros asegurarían propiedades en áreas inundables o que pudiesen padecer hu-

racanes, una situación que impedía desarrollos comerciales y residenciales en regiones costeras o zonas inundables en los EEUU.

XV Para una discusión del significado del Distrito Industrial Almonaster-Michoud, ver pp. 36-7 en Bureau of Government Research, 1992.

XVI La cita aparece en “Cerrando el Mississippi River Gulf Outlet, 2001.

XVII La cita aparece en el capítulo 5, p. 17 en Woolley y Shabman 2008.

XVIII Para una visión general ver Freudenberg et al., 2009.

XIX La reducción planificada fue un término controvertido, no oficial, originalmente acuñado por Roger Starr, Director del Departamento de vivienda y desarrollo urbano. (Starr, 1976).

XX Este plan fue originalmente concebido por MAC chair Felix Rohatyn, del banco Mercantil Lazard Freres, Ver: “Rohatyn Urges a City Plan for Industry,” *New York Times*, March 16, 1976.

XXI Joshua Freeman (2000, 275) cita un ejemplo de 1975 en el cual el Banco Dollar Savings, el entonces más grande prestamista de hipotecas en la ciudad y el 5to. más grande en el país emitió solo 32 hipotecas en todo el distrito del Bronx.

XXII Para una visión general y resumen de los impactos de los recortes de Reagan en Nueva Orleans, ver Smith y Keller, 1986, pags 156-7.

XXIII Massa, Joe. Abril 2, 1980. “City Trying to Figure Out Where to Cut Work Force.” *Times-Picayune*

XXIV “City Quietly Becoming World Tourist Haven,” *City News*, August 29, 1978, 33.

XXV *Baton Rouge Morning Advocate*. Enero 14, 1985. “NO Center Boosts Tourism Hopes

XXVI Ibid., 11. “Extrema pobreza” significa aquellos que ganan menos del 75% del nivel de pobreza.

XXVII Los factores demográficos incluyen fundamentalmente mujeres jefas de hogares y creciente concentración de afro Americanos y latinos – desproporcionadamente desempleados o subempleados- y emigración de blancos.

XXVIII Ver el Informe *Community Service Society* basado en datos censales, Mark Levitan, “Poverty in New York, 2002: One-fifth of the City Lives Below the Federal Poverty Line,” *Community Service Society*, Septiembre 30, 2003. El informe muestra que desde temprano los 70’s, la pobreza de Nueva York promediaba 1.7 veces la tasa de la nación En 2003, 1 de cada 5 neoyorquinos (20,5%) vivían en la pobreza comparados a 1 de cada 8 americanos (12,1%) en la nación. El número total de residentes de la ciudad de Nueva York pobres era algo menor a 1.7 millones, una cifra inmensa. Como Levitan cuenta en, “Poverty in New York,” 3, notes, si los pobres de Nueva York vivieran en su propia municipalidad, “constituirían la quinta ciudad más grande de los Estados Unidos; sólo Houston, Chicago. Los Ángeles y el resto de Nueva York tendrían una población mayor”

XIX Para leer más acerca de varios aspectos del cambio del peso del riesgo ver Privatization of Risk Book Series, editados por Craig Calhoun y Jacob S. Hacker para el Social Science Research Council.



## Bibliografía

- [SIN AUTOR] “‘Closing’ the Mississippi River Gulf Outlet: Environmental and Economic Considerations.” (2001) Louisiana Coastal Wetlands Planning, Protection and Restoration Act (CWPPRA) Program. <http://lacoast.gov/new/Data/Reports/ITS/MRGO.pdf> (acceso Febrero 25, 2011).
- BARRY, John (1997); *Rising Tide: The Great Mississippi Flood of 1927 and How It Changed America*. New York: Touchstone.
- BLAIKIE, Piers, Terry Cannon, Ian Davis, and Ben Wisner (1994). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*. New York, Routledge.
- BOYER, M. Christine (1990); *Dreaming the rational city: the myth of American city planning*. MIT, Cambridge, MA.
- BRENNER, Neil (2004); *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press.
- BULLARD, Robert D. and Beverly WRIGHT (2005); “The real looting: Katrina exposes a legacy of discrimination and opens the door for ‘disaster capitalism’,” **SeeingBlack.com**, October 11. (Disponible en:[http://www.seeingblack.com/2005/x101105/411\\_oct05.shtm](http://www.seeingblack.com/2005/x101105/411_oct05.shtm), Bajado el 1 de June de 2011)
- BURBY, Raymond J. (2006); “Hurricane Katrina and the Paradoxes of Government Disaster Policy: Bring About Wise Governmental Decisions about Hazardous Areas.” Pp. 171-191. *Annals, AAPSS*, 604, March.
- BUREAU OF GOVERNMENT RESEARCH. 1992. *Inventory of Economic Development Programs and Strategies in the City of New Orleans, 1970-1992*. Prepared for the National Center for the Revitalization of Cities. College of Urban and Public Affairs. University of New Orleans. Bureau of Government Research: New Orleans, LA. September.
- CHIPKIN, Harvey (1988); “New York City’s Campaign For Agency Business.” (New York City American Society of Travel Agents (ASTA) Management, 1988), C1.
- COMPTROLLER GENERAL OF THE UNITED STATES (1976); *Cost, Schedule, and Performance Problems of the Lake Pontchartrain and Vicinity, Louisiana, Hurricane Protection Project*. Report to Congress. PSAD-76-161 August 31, 1976. Washington, DC: Comptroller General of the United States. <http://archive.gao.gov/f0402/098185.pdf> (bajado en Febrero 27, 2011)
- CUTTER, Susan (2001); *American Hazardscapes: The Regionalization of Hazards and Disasters*. Washington, DC: Joseph Henry Press.
- DARTON, Eric (1999); *Divided We Stand: A Biography of New York’s World Trade Center*. New York: Basic Books, 1999.
- FERRETI, Fred (1976); *The Year the Big Apple Went Bust*. New York: Putnam.
- FITCH, Robert (1993); *The Assassination of New York*. New York: Verso, 1993.
- FREEMAN, Joshua (2000); *Working Class New York: Life and Labor Since WWII*. New York: New Press.
- FREUDENBERG, William, Robert Gramling, Shirley Laska, and Kai T. Erikson (2009); *Catastrophe in the Making: The Engineering of Katrina and the Disaster of Tomorrow*. Washington, DC: Island Press.
- GOTHAM, Kevin Fox (2006); “The Secondary Circuit of Capital Reconsidered: Globalization and the U.S. Real Estate Sector.” *American Journal of Sociology*. Vol 112, No. 1: 231-75.
- GOTHAM, Kevin Fox (2008); *Authentic New Orleans: Race and Culture in Urban Tourism*. New York University Press.
- GREENBERG, Miriam (2003); “The Limits to Branding: The World Trade Center, Fiscal Crisis, and the Marketing of Recovery.” *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 27, Number 2, June.
- GREENBERG, Miriam (2008); *Branding New York: How a city in crisis was sold to the world*. New York: Routledg.
- GUNWARDENA, Nandini and Mark Shuller, eds. (2008); *Capitalizing on Catastrophe: Neoliberal Strategies in Disaster Reconstruction*. Lanham: Altamira.
- HACKER, Jacob (2006); *The Great Risk Shift*. Oxford University Press.
- HARVEY, David (1975); “The geography of capitalist accumulation: a reconstruction of the Marxian theory.” *Antipode* 2. S. 9-21.
- HARVEY, David (1982); *The Limits to Capital*. Oxford University Press
- HARVEY, David (2001); *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. Edinburgh.
- HAY, Colin (2002). “Crisis and the structural transformation of the state: interrogating the process of change.” *British Journal of Politics & International Relations*, Vol 1, Issue 3, pp 317-344. 12 de Febrero.
- HEYNEN, Nikolas C., Maria Kaika, Erik Swyngedouw (2006). In the nature of cities: urban political ecology and the politics of urban metabolism. New York: Routledge.
- HIMES, Chester and Gregory SQUIRES (2006); There’s no such thing as a natural disaster. Race, Class and Hurricane Katrina. New York, Routledge.
- JUDD, Dennis and Susan FAINSTEIN (1999); *The tourist city*. New Haven: Yale University Press.
- KLEIN, Naomi (2007); *La Doctrina del Shock: el auge del capitalismo del destre*.
- KLINENBERG, Eric (2002); *Heat Wave: A Social Autopsy of Disaster in Chicago*. Chicago: University of Chicago Press.

- LOGAN, John (2006); “The Impact of Katrina: Race and Class in Storm-Damaged Neighborhoods.” Brown University.
- LOGAN, John and Harvey Molotch, (2007) *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*.
- MAIER, Mark (1987); *City Unions: Managing Discontent in New York City* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- MARCUSE, P. (2002) “What kind of planning after September 11<sup>th</sup>?” In M. Sorkin and S. Zukin (eds.), *After the World Trade Center: rethinking New York City*, Routledge, New York.
- MOLLENKOPF, John and Manuel CASTELLS eds (1991); *Dual City: Restructuring New York*. New York: Russell Sage Foundation.
- MOODY, Kim (2007); *From Welfare State to Real Estate: Regime Change in New York City, 1974 to the Present*. New York: New Press.
- PARROT, James A. and Oliver D. COOKE (2005); “The Economic Impact of 9/11 on New York City’s Low Wage Workers and Households.” En: H. Chernick (comp.): *Resilient city; the economic impact of 9/11*. New York, Russell Sage Foundation.
- PECK, Jamie and Adam TICKELL, 2002. “Neoliberalizing Space.” *Antipode*, Volume 34, Issue 3, December. 380-404.
- ROSS, Andrew (1994); *The Chicago Gangster Theory of Life: Nature’s Debt to Society* (New York : Verso, 1994)
- ROUNSEFELL, G. A. (1964) “Preconstruction Study of the Fisheries of the Estuarine Areas Traversed by the Mississippi River-Gulf Outlet Project.” *Fishery Bulletin*. Volume 63, No. 2.
- RUCHELMAN, Leonard I. (1977); *The World Trade Center: politics and policies of skyscraper development*. Syracuse: Syracuse University Press.
- SCHUMPETER, Joseph A., (1975) *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper, second edition.
- SMITH, Michel Peter and Marlene KELLER (1986). “‘Managed Growth’ and the Politics of Uneven Development in New Orleans.” Pp. 126-166 in *Restructuring the City: The Political Economy of Urban Redevelopment*. Susan Fainstein, et al., eds. New York: Longman.
- SMITH, Neil (2008) *Uneven development; nature, capital, and the production of space*. Athens, University of Georgia Press, second edition.
- SOFFER, Jonathan (2010); *Ed Koch and the Rebuilding of New York City*. New York: Columbia University Press, 2010.
- SOLNIT, Rebecca (2009). *A paradise built in hell: the extraordinary communities that arise in disaster*. New York: Viking.
- STARR, Roger (1976); “Making New York Smaller,” *New York Times Magazine*, November 14.
- TOBIER, Emanuel (1984); “The Changing Face of Poverty.” New York: Community Service Society.
- UNITED STATES ARMY CORPS OF ENGINEERS (1962); Interim Survey Report - Lake Pontchartrain, Louisiana and Vicinity. November 21, 1962. Serial Number 289. [http://www.iwr.usace.army.mil/docs/hpdc/docs/19621121\\_Interim\\_Survey\\_Report.pdf](http://www.iwr.usace.army.mil/docs/hpdc/docs/19621121_Interim_Survey_Report.pdf) (último acceso Febrero 27, 2011).
- UNITED STATES ARMY ENGINEER DISTRICT, New Orleans, Louisiana, 1974 Final Environmental Statement, Lake Pontchartrain, Louisiana, and Vicinity Hurricane Protection Project (August) [http://www.iwr.usace.army.mil/docs/hpdc/docs/19740800\\_Final\\_EIS.pdf](http://www.iwr.usace.army.mil/docs/hpdc/docs/19740800_Final_EIS.pdf) (ultimo acceso Febrero 27, 2011).
- UNITED STATES FISH AND WILDLIFE SERVICE (1958); “Interim report on fish & wildlife resources as related to MRGO, Louisiana and an outline of proposed fish and wildlife studies,” prepared by the Branch of River Basins Office, Vicksburg, Mississippi, April. No. 4, Department of Conservation, New Orleans Court Building
- WALLACE, Deborah and Roderick WALLACE (1998); *A Plague on Both Your Houses*. New York: Verso.
- WHELAN, Robert K. (1989); “New Orleans: Public-Private Partnerships and Uneven Development.” in Gregory D. Squires (editor). *Unequal Partnerships: The Political Economy of Urban Redevelopment in Postwar America*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- WOOLEY, Douglas, and Leonard Shabman. 2007. Decision-Making Chronology for the Lake Pontchartrain and Vicinity Hurricane Protection Project.
- WRIGHT, Beverly (1989); “Black New Orleans: The City that Care Forgot.” In Robert Bullard (editor). *In Search of the new South: The Black Urban Experience in the 1970s and 1980s*. Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press.
- ZUKIN, Sharon (1996) *The Cultures of Cities*. New York: Blackwell.